

## VI

### REFORMA POLICIAL MUNICIPAL EN MÉXICO. EL CASO DE LAJOMULCO DE ZÚÑIGA

Azul A. Aguiar-Aguilar

#### Introducción

La reforma policial en México, como en América Latina, se inserta en el proceso de democratización en que se embarca el país a finales de los años noventa y, con mayor énfasis, desde el año 2000. Muchos estudiosos son los que reclaman que, para tener una democracia de calidad, es necesario contar con un Estado de derecho efectivo y estable<sup>1</sup>.

Las instituciones de justicia del viejo régimen, como los tribunales, ministerios públicos, centros penitenciarios o policías necesitaban ser reformados para contar con un Estado de derecho que funcionara como un pilar fuerte de la democracia, pues tal y como venían funcionando, resultaban incompatibles con el proyecto democrático y con valores intrínsecos a éste, como lo son los derechos humanos. Asimismo, como se evidencia en este libro, para lograr esto también había que repensar el entendimiento tradicional del rol de las instituciones del sector justicia en la sociedad, para incluir

---

1. BINDER, Alberto. «La Justicia Penal en la Transición a la Democracia en América Latina» (1994b). Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Alicante, 2005, en <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=14381&portal=157>, acceso en enero 2010. UNGAR, Mark. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder Lynne Rienner, Nueva York, 2002.

su participación en el diseño y puesta en marcha de proyectos de seguridad que tengan como centro la protección de la persona (ver Ballesteros).

Las reformas formales al sector justicia (tribunales, ministerios públicos, defensorías, policías, sistema penitenciario) en México comienzan en 1994 con los cambios introducidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y se profundizan, sobre todo, con las reformas al sistema penal en 2008, que introducen un sistema penal de corte acusatorio. Por su parte, la reforma de las policías (federal, estatal, local) ha sido un tema en la agenda del gobierno desde el sexenio de Ernesto Zedillo (2000-2006). Además de ser considerada un paso para fortalecer el Estado de derecho y la democracia, la reforma de las instituciones policiales era un paso necesario para combatir con mayor efectividad la delincuencia común y las actividades del crimen organizado, un objetivo que aparece como constante en el Plan Nacional de Desarrollo de Zedillo, Vicente Fox (2000-2006), y Felipe Calderón (2006-2012).

Durante el gobierno de Fox se reformó el SNSP fundado durante el sexenio de Zedillo y se creó una nueva institución encargada de gestionar el trabajo policial: la Secretaría de Seguridad Pública. Los cambios del foxismo en materia policial se concentraron en el ámbito federal, mientras que el estatal y municipal permaneció sin cambios relevantes. La reforma de las instituciones policiales durante la administración de Calderón fue un elemento crucial para alcanzar el éxito del eje más importante de su gobierno: lucha contra narcotráfico. No se podía combatir la delincuencia organizada y la violencia que genera con corporaciones policiales no profesionales, o peor aún, infiltradas por el crimen organizado. La transformación policial proyectada en este sexenio incluyó políticas públicas definidas desde la federación para alcanzar también a las policías municipales. Así, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en 2009, se puso en marcha el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), un proyecto que buscó profesionalizar, equipar y cambiar el modelo

tradicional con el que operan las fuerzas de seguridad pública en algunos municipios del país y contribuir de esta manera a mejorar la seguridad y el Estado de derecho en México. De entre las apuestas más importantes del SUBSEMUN estuvieron el establecimiento de un sistema profesional de carrera policial, así como aumentar la colaboración entre sociedad y policía para prevenir, desde una perspectiva integral, la comisión de delitos<sup>2</sup>.

Ante este escenario, ¿en qué medida se ha transformado el perfil profesional de las policías municipales y su relación con la sociedad? ¿Cuáles son los retos que enfrenta en materia de reforma policial el municipio? Este trabajo ofrece un panorama respecto a la reforma policial a la luz del municipio de Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco. Este capítulo se organiza como sigue. La siguiente sección aborda, desde una perspectiva teórica, la reforma policial y sus implicaciones en dos ámbitos particulares: a) la profesionalización policial; y b) la interacción entre sociedad y policía mediante la implementación de la policía comunitaria. En la tercera sección se presenta la evidencia en materia de reforma policial en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga: se ilustra con datos cualitativos el avance de la reforma en materia de policía comunitaria y profesionalización policial, así como los retos pendientes. Finalmente, cierra con una sección de conclusiones.

## 1. La reforma Policial y Su S imPl ic ac i on e S

El cambio de régimen político de autoritarismo a uno que busca acentuar características democráticas, exige la transformación de su policía. Cambiar las reglas del juego implica contar con un equipo que las promueva, sostenga y las imponga de ser necesario. La policía en el ámbito nacional y local puede realizar esta

---

2. Secretaría de Gobernación. Libro Blanco. Subsidio para la seguridad pública municipal. Gobierno de la República. México, 2012, en [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio\\_para\\_la\\_Seguridad\\_Publica\\_Municipal.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf), acceso en enero de 2014.

función frente a las amenazas de grupos que socavan el pacto político, legal y social de una democracia. En los países latinoamericanos, la reforma policial implicaba transformar una institución administrada por militares, usada por el gobierno para reprimir a la oposición y alcanzar objetivos políticos, o bien, de mano dura y que no era responsable ante nadie. En el caso de México, las instituciones policiales, en particular las municipales, fungieron como el brazo represivo de caciques locales durante los gobiernos autoritarios. Actualmente, están infiltradas por el crimen organizado, o bien no tienen condiciones materiales y humanas para enfrentarlo<sup>3</sup>.

La reforma policial en la región latinoamericana surge de la necesidad de enfrentar cuatro aspectos en materia de seguridad para las nuevas democracias: a) la creciente presencia de criminalidad; b) la desconfianza ciudadana hacia las policías; c) la prevalencia de prácticas corruptas; y d) el uso excesivo de la fuerza<sup>4</sup>. La combinación de mayores niveles de delincuencia, menor confianza ciudadana en la policía, mayor corrupción y uso ilegal de la fuerza (tortura y ejecuciones) hicieron irrenunciable una reforma a las instituciones policiales. Pero, ¿qué reformar? ¿Qué áreas transformar para hacer más efectivo el funcionamiento de las instituciones policiales? La literatura en reforma policial documenta diversas estrategias para la transformación policial focalizadas por áreas. Generalmente, alguna de estas áreas o campos estratégicos prevaleció frente a otros en los países donde se han llevado a cabo reformas policiales. En el siguiente cuadro se clasifican los esfuerzos de reforma policial en distintos campos estratégicos:

---

3. El caso de los municipios de Michoacán es revelador. Desde 2013 se conformó un grupo de ciudadanos para defender a las comunidades del robo y la violencia desplegados por el crimen organizado. Los denominados Grupos de Autodefensa se levantaron en armas para desempeñar el rol que la policía, por complicidad o miedo, no estaba cumpliendo: proteger a la sociedad de la violencia criminal. Para más información consultar MALDONADO, Salvador. «Michoacán y las Autodefensas. ¿Cómo llegamos aquí?», en Revista Nexos, accesible en <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6011>.

4. Dammert, Lucía. «Reforma policial en América Latina», en Quorom, núm. 12, 2005, p. 56.

**Cuadro 1**  
**campos Estratégicos De la reforma Policial**

campo estratégico	descripción
independencia	En este campo la reforma tiene como objetivo cortar la dependencia o relación de las policías con el ejército para hacer compatible la lucha contra el crimen y la protección de derechos humanos al realizar tal actividad.
operativo-Táctico	La reforma focalizada en este rubro busca mejorar las condiciones materiales y de equipamiento de las instituciones policiales, así como las habilidades de los policías para desplegar más efectivamente sus servicios.
infraestructura e inteligencia	Una reforma en este rubro tiene el objetivo de dotar de espacios modernos y tecnologías informáticas a las policías para mejorar el trabajo y agilizar la comunicación, la disponibilidad, generación, procesamiento y análisis de la información.
carrera policial	El foco de esta reforma es la profesionalización de las fuerzas policiales, mediante la puesta en marcha de mecanismos que controlen y verifiquen los perfiles requeridos por los miembros de la institución policial en una democracia.
rendición de cuentas	La reforma tiene el objetivo de establecer criterios para monitorear, controlar y/o premiar/castigar el comportamiento policial.
interacción policía-sociedad	En este rubro la reforma se concentra en crear mecanismos para mejorar la relación entre policía y comunidad, crear vínculos de confianza que hagan posible la prevención y/o combate del delito.

Elaboración propia con base en Bayley, 2001; Cordner, 2005; Gabaldón, 2005; Friling, 2007; López Portillo, 2008; Greene, 2012; Secretaría de Gobernación, 2012.

Los campos estratégicos que se presentan en el cuadro 1 se han impulsado con énfasis diferentes en los países que han llevado a cabo reformas a las instituciones policiales en América Latina. Generalmente, las reformas en dichos campos estratégicos tuvieron los enfoques que se describen a continuación.

La independencia policial ha sido entendida particularmente como terminar con el control que el Ejército tenía sobre la institución policial en países como El Salvador y Honduras<sup>5</sup>. Para

---

5. DAMMERT, Lucía y BAILEY, John. «Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N° 1, 2005, pp. 133-152.

estos países centroamericanos, una clara división entre militares y policía era la base para construir una policía confiable, al servicio de la ciudadanía y comenzar a dar pasos para dejar el pasado autoritario.

La reforma en materia operativa incluye la satisfacción de demanda en cuanto a patrullas, motocicletas, bicicletas, uniformes, armamento y demás material y equipo necesario para el funcionamiento de las policías. Muy ligado a este rubro, se encuentran los esfuerzos dirigidos a mejorar los espacios laborales de la policía, mediante la construcción o reconstrucción de instalaciones modernas y el establecimiento de plataformas digitales para el manejo de datos e información<sup>6</sup>.

En materia de rendición de cuentas, las reformas consideran instaurar mecanismos de transparencia e información, así como vigilancia de la actividad policial, incentivos y posibles sanciones por incumplimiento. Entre dichos mecanismos se encuentran los reportes sobre servicios policiales durante la jornada laboral; la evaluación periódica en materia disciplinaria, comportamiento y desempeño de los miembros de la institución; así como comités ciudadanos de vigilancia y audiencias periódicas y públicas para informar a la ciudadanía el ejercicio de las funciones y el uso de los recursos de la institución<sup>7</sup>.

En el análisis empírico de este capítulo me concentraré en el estudio de dos campos estratégicos de reforma: los campos en materia de interacción policía-sociedad y carrera policial. Por ello, en los siguientes dos apartados se describen con más detalle.

---

6. Secretaría de Gobernación... op. cit.

7. BEATO, Claudio. *Ação e estratégia das organizações policiais*. Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais, 2000. FRÜHLING, Hugo. «The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing», en *Police Practice and Research*, año 2007, Vol. 8, Nº 2, pp. 125-144. GABALDÓN, Luis Gerardo. «Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana. Propositiones para un nuevo modelo policial», en Secretaría Nacional de Seguridad Pública. México, 2005, en [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/2/images/Rendicion\\_de\\_cuentas.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/381/2/images/Rendicion_de_cuentas.pdf), acceso en enero 2014.

### 1.1. Interacción policía-sociedad: la policía de proximidad

La policía de proximidad o comunitaria es uno de los modelos que estructuran el funcionamiento de las policías. De acuerdo con Jack Greene existen cuatro modelos policiales: a) la policía tradicional; b) la policía de proximidad; c) la policía orientada a la solución de problemas; d) la policía de tolerancia cero<sup>8</sup>. El modelo de policía tradicional es de tipo reactivo, centrado en la persecución de los delitos y la aplicación de la ley<sup>9</sup>. En este, el policía está alejado y no tiene contacto cercano con la sociedad, tampoco existe mucha transparencia en la forma que desarrolla sus actividades, lo que muchas veces ha empujado a la desconfianza ciudadana en las corporaciones policiales.

El modelo de policía orientada a la solución de problemas es una mezcla entre el modelo tradicional y el modelo de policía de proximidad; esto es, la policía busca resolver el problema y mejorar los métodos de intervención: «el problema, no la ley penal, se convierte en la característica que define la ley penal»<sup>10</sup>.

La policía de tolerancia cero tiene como objetivo combatir los problemas del orden mediante el uso de estrategias agresivas frente al combate a la delincuencia y reducir la criminalidad mediante la intimidación y el miedo. En el siguiente escalón de este modelo policial encontramos el de «Mano dura»<sup>11</sup>, usado ampliamente en los países latinoamericanos en distintas épocas y en el que la estrategia es combatir la delincuencia mediante el uso de la fuerza y la represión.

---

8. GREENE, Jack. «La policía de proximidad en Estados Unidos: Cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía», en *Justicia Penal Siglo XXI*, en [https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798\\_spanish/ch7\\_esp.pdf](https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/ch7_esp.pdf), acceso en marzo 2012.

9. *Ibíd.*, pp. 389-362.

10. ECK, J.E. «Alternative futures for policing. Police innovation and the control of the police», en WEISBURD, D. y UCHIDA, C. *Police Innovation and Control of the Police*. Nueva York, Springer-Verlag, 1993, p. 63.

11. UNGAR, Mark. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America...* op. cit., p. 95.

Finalmente, la policía de proximidad es un modelo que busca superar el modelo de policía tradicional de carácter eminentemente reactivo. La policía de proximidad o comunidad no solo tiene el objetivo de generar una nueva forma de actuación policial, sino también avanzar en la construcción de un vínculo entre policía y ciudadanía para la prevención de los delitos, así como contribuir a disminuir la percepción de inseguridad ciudadana y su desconfianza en la policía. Hugo Fröhling, siguiendo a Bayley<sup>12</sup>, señala que el contacto de la policía con la comunidad busca

cumplir tres funciones primarias: 1) permitir que la policía aprenda las necesidades e intereses locales; 2) dar a la policía la oportunidad de educar a la ciudadanía respecto a las conductas que pueden prevenir los delitos; y 3) abrir un espacio para que los ciudadanos expresen sus quejas así como que provean un mecanismo público para la evaluación inmediata de las actividades policiales<sup>13</sup>.

Dado el nivel de variación que existe en las diferentes policías de proximidad, es difícil llegar a una definición única. Por ello, Gary Cordner propone analizar la policía de proximidad desde cuatro dimensiones que en su conjunto definen, con mayor claridad, lo que implica una policía de proximidad: a) Dimensión filosófica; b) Dimensión estratégica; c) Dimensión táctica; y d) Dimensión organizacional<sup>14</sup>.

La primera dimensión hace referencia al espíritu y paradigma de la policía de proximidad, la cual está integrada por funciones subyacentes como: a) la aportación de la ciudadanía, esto es, instaurar mecanismos para conocer la opinión de los ciudadanos

---

12. BAYLEY, David. *Police for the future*. Oxford University Press, Nueva York, 1994, pp. 105-120.

13. FRÖHLING, Hugo. «The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing»... op. cit., p. 130.

14. CORDNER, Gary. «Community Policing. Elements and Effects», en DUNHAM, Roger y GEOFFREY, Alpert. *Critical Issues in Policing*. Waveland Press, Illinois, 2005, p. 402.



en materia de seguridad y desempeño policial (realización de encuestas, foros, encuentros, programas de radio- tv); b) funciones policiales amplias, es decir, no enfocarse únicamente a la vigilancia del respeto de la ley, sino incluir funciones como el bienestar social, prevención de accidentes o asistencia a víctimas; y c) el servicio personalizado, o bien, tomar en consideración las diferentes necesidades que tienen los habitantes de distintos sectores para brindar un servicio con un enfoque más adecuado, dado que no todos los sectores enfrentan los mismos problemas de seguridad o violencia.

La dimensión estratégica está relacionada con los programas y prácticas que se deben poner en marcha para hacer funcionar el modelo. Así, por ejemplo, la reorientación de las operaciones de la policía es fundamental: disminuir el patrullaje y aumentar la relación cara a cara con el ciudadano; crear módulos de proximidad (para recibir denuncias) que estén atendidos por algún policía, civil o voluntario que tome los reportes y provea asistencia personal.

La dimensión táctica contempla la interacción positiva, esto es, que la interacción con los ciudadanos no sea únicamente para realizar arrestos, llamados de atención, etc., sino también hablar con las personas en negocios, escuelas, parques. Otra táctica importante está orientada a la resolución de problemas, esto es, tomar en consideración el análisis de las causas que provocaron el problema para trabajar en las áreas identificadas. Finalmente, la dimensión organizacional es determinante para el éxito de la implementación del modelo de policía de proximidad y, en este sentido, se tiene que crear una corporación más flexible, descentralizada y profesional<sup>15</sup>.

Los criterios anteriores dan una fotografía más completa de lo que es la policía de proximidad y cuáles son sus funciones; es decir, no es únicamente un programa a implementar de manera vertical (de la autoridad a la sociedad), sino también una filosofía que implica conocer qué piensa y qué necesidades tiene la sociedad para sentirse más tranquila y segura, así como un conjunto de tácticas y estrategias para alcanzar los objetivos que tiene planteados.

---

15. *Ibíd.*, pp. 403-414.

## 1.2. Profesionalización policial

Otro eje para mejorar la función policial es la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiales. El buen desempeño de una institución «depende en gran medida de la calidad de sus trabajadores»<sup>16</sup>; por ello es imprescindible que los miembros de la policía cuenten con las calificaciones profesionales para desarrollar efectivamente las responsabilidades englobadas en la prevención del delito y en la seguridad pública. Una manera de avanzar en esta tarea es mediante la introducción del Servicio Profesional de Carrera Policial (SPCP), dado que ello implica el establecimiento de parámetros claros para la selección, evaluación, promoción, remoción, así como condiciones salariales (por escalafón) y de retiro de los miembros de una institución<sup>17</sup>. El mérito es el principio guía del sistema profesional de carrera: los miembros de una institución deben demostrar con regularidad que tienen capacidades suficientes para desempeñar el cargo que ocupan; de no ser así, deben ser removidos.

El objetivo principal del servicio profesional de carrera es asegurar «los máximos beneficios mediante un servicio de calidad»<sup>18</sup>; entonces, reclutar personal calificado es únicamente el primer paso. A ello le sigue el entrenamiento y la capacitación constante de los policías seleccionados, esto es, ofrecerles formación profesional a través de la cual alcancen no solo mandos más altos dentro de la institución, sino también su propio desarrollo como profesionales y como personas.

La profesionalización policial se ha vuelto una prioridad en regímenes de reciente democratización. Es necesario contar con una policía que actúe en el marco y respete valores pilares de la

---

16. HAYS, Steven y SOWA, Jessica. «Staffing the Bureaucracy. Employee Recruitment and Selection», en CONDREY, Stephen (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*. Josey Bass, California, 2005, p. 97.

17. RUSSELL FISH, Carl. *The Civil Service and the Patronage*. Russell & Russell INC., Nueva York, 1963, pp. 210-212.

18. WILSON, O. «Toward a Better Merit System», en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 291, 1954, p. 88.

democracia (libertad individual, igualdad frente a la ley, derechos humanos) y que contribuya a consolidarla en el largo periodo. En ese sentido, Ernesto López Portillo apunta algunas características que debe tener la policía en democracia: a) aprendizaje basado en ejercicios que resuelven problemas; b) fortalecimiento permanente de valores y habilidades; y c) evaluación de la formación<sup>19</sup>. Lo anterior ayudará a pavimentar el camino para cambiar la percepción negativa (ver abajo) que tiene la sociedad de su policía: un policía profesional no inspirará miedo o desprecio, sino confianza y respeto.

Las ideas presentadas en los siguientes apartados ofrecen un marco adecuado para ubicar los avances y retos que tiene frente a sí el municipio de Tlajomulco en materia de policía de proximidad y profesionalización policial y contribuir, de esta forma, a contar con una policía más eficiente en la cual la ciudadanía pueda confiar.

## 2. Organización y funcionamiento De la Policía Preventiva en el municipio Tlajomulco<sup>20</sup>

Tlajomulco de Zúñiga se ubica en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), en el Estado de Jalisco. Se ha convertido en uno de los municipios importantes en el desarrollo de la metrópoli, dada su función como dormitorio de la ZMG. En la última década, su población se ha incrementado exponencialmente, pasando de 123,619 en el censo de 2000, a 416,626 en el de 2010<sup>21</sup>, un crecimiento del 237%. Este aumento implica repensar la organización y distribución de los servicios públicos que provee el municipio,

---

19. LÓPEZ PORTILLO, Ernesto. «Educación y entrenamiento policial para la democracia», en ALVARADO, Arturo. La reforma de la justicia en México. El Colegio de México, México D.F., 2008, pp. 698-699.

20. Agradezco a Víctor Hugo Ornelas, periodista del Semanario La Verdad de Tlajomulco y del Grupo Milenio, el apoyo y el tiempo dedicado para la recolección de datos empíricos, especialmente por el contacto con los entrevistados y los recorridos por los distintos sectores de Tlajomulco.

21. INEGI. «México en cifras. Tlajomulco de Zúñiga», 2010, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=14>, acceso en julio 2012.

entre ellos el de seguridad pública, para sortear de manera efectiva los retos que se enfrentan en materia de delincuencia común, organizada, y confianza ciudadana en la policía, entre otros.

El municipio de Tlajomulco ha implementado una serie de reformas importantes en el ámbito policial; entre otras, las dirigidas a mejorar el campo operativo-táctico, el de infraestructura e inteligencia policial, así como la puesta en marcha de la policía de proximidad y el servicio de carrera policial. Por cuestiones de espacio, aquí me concentro en las dos últimas. Empero, antes de abordarlas, conviene señalar brevemente cuáles son las funciones básicas de la policía municipal en Tlajomulco.

En México, la policía municipal es la institución más cercana al ciudadano común, encargada de velar por la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos. Cada municipio se encarga de estipular las funciones de su policía municipal. De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento de la Policía Preventiva del Municipio de Tlajomulco (RPPT) «la Dirección General de Seguridad Pública (...) es la responsable de organizar, establecer y ejecutar las medidas de Seguridad Pública, que garanticen el bienestar de la población del Municipio»<sup>22</sup>. Le compete:

- 1) mantener el orden público y la tranquilidad en el Municipio;
- 2) prevenir y evitar actos que constituyan delitos o infracciones a los reglamentos y ordenamientos;
- 3) proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas, así como de sus bienes;
- 4) auxiliar a la población civil en los casos de alto riesgo, siniestros o desastres<sup>23</sup>.

De acuerdo con el Reglamento, el mando de policía municipal se integra por un comisario, un suboficial con perfil de dirección,

---

22. Reglamento de la Policía Preventiva del Municipio de Tlajomulco. Art. 7, en: <http://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/reglamentodelapoliapipreventivamunicipal.pdf>, acceso en abril 2014.

23. *Ibíd.*, art. 17.

suboficiales con perfil de supervisión, policías primero, policías segundo, policías tercero y policías de línea<sup>24</sup>. El titular de la Dirección General de Seguridad Pública es el comisario. Dentro de las áreas administrativas más importantes de la Dirección General de Seguridad Pública está la Dirección Operativa, que realiza funciones de reacción e investigación. Asimismo, coordina las comandancias de sector, la policía de proximidad, la unidad de reacción, la ciclo policía y a la policía motorizada.

Las comandancias de sector «son instalaciones operativas de la Dirección General, establecidas y desplegadas en puntos estratégicos del territorio municipal, para garantizar la Seguridad Pública»<sup>25</sup>. Los objetivos de estas comandancias son «mantener el orden público y la tranquilidad en el Municipio; prevenir y evitar actos que constituyan delitos o infracciones a los reglamentos y ordenamientos; proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas, así como de sus bienes»<sup>26</sup>. Actualmente, Tlajomulco se encuentra dividido en cinco comandancias de sector. Cada sector tiene asignado un determinado número de policías para las distintas tareas que les toca realizar.

En Tlajomulco, los policías tienen asignadas diversas tareas. Las principales son las operativas (patrullaje, asistencia en robos) en cada uno de los cinco sectores<sup>27</sup>. Existen otras actividades como

las volantas (esto es) labores de convenio con el gobierno del Estado o con el gobierno Federal, que son el patrullaje en las carreteras principales como la de Colima y la Chapala. Otro tipo de labores que realiza la policía municipal son los servicios fijos. No tenemos servicio bancario, pero sí tenemos servicios fijos como son los módulos, como es la presidencia municipal, como son edificios públicos<sup>28</sup>.

---

24. *Ibíd.*, art. 78.

25. *Ibíd.*, art. 31.

26. *Ibíd.*, art. 17.

27. Entrevista 2, 07/2012.

28. *Id.*

El siguiente cuadro muestra las actividades a las cuales están asignados los miembros de la policía de Tlajomulco:

**Cuadro 2**  
a c t i v i D a D e S D e l a P o l i c í a D e t l a j o m u l c o

a c T i v i d a d p o l i c i a l	d e s c r i p c i ó n
Patrullaje	Vigilancia de calles, escuelas, negocios.
Módulos de proximidad	Vigilancia, prevención del delito.
DARE (Drugs Abuse Resistance Education)	Prevención del uso de drogas en escuelas primarias.
Unidad de análisis	Revisión de información para plataforma México-inteligencia policial.
Unidad de captura	Redacción de informe policial homologado.
Centro de detención	Custodia del centro de detención.
Servicios establecidos	Custodia en Presidencia municipal, DIF y otras áreas de la administración pública del municipio.
Escolta	Vigilancia de miembros de la administración pública de Tlajomulco.

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección General de Seguridad Pública, Tlajomulco.

### 3. P o l i c í a D e P r o x i m i D a D

En términos formales, la policía de proximidad es la encargada de estar en contacto con la ciudadanía para garantizar la seguridad pública. Mientras que la policía de reacción es la que se encarga de hacer frente a actos violentos de delincuencia. La ciclo-policía y la policía motorizada, al igual que la policía de proximidad, es la encargada de tener contacto permanente con la ciudadanía.

En 2012 la policía preventiva de Tlajomulco cambió su nombre por policía de proximidad pues, con la reforma policial auspiciada por SUBSEMUN, ahora está obligada a adoptar esta modalidad. De acuerdo con personal de la Dirección General de Seguridad Pública, ahora «todos los policías son de proximidad». Cabe señalar, sin embargo, que el reglamento no ha cambiado (es todavía Reglamento de la Policía Preventiva) y el organigrama de la Dirección no ha sido

actualizado, además de que, como se verá, la policía de proximidad difícilmente opera en la práctica.

La policía de proximidad fue un modelo que se puso en marcha en 2011 asignando 180 oficiales a esta tarea (de un total aproximado de 550), así como 15 módulos distribuidos en distintas zonas del municipio<sup>29</sup>. De acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Seguridad Pública, actualmente son 23 módulos. El objetivo era acercar la policía a la sociedad y dar vida a un nuevo esquema para prevenir la delincuencia y combatir los altos niveles de desconfianza de la sociedad en la policía. De hecho, de acuerdo con la encuesta «¿Cómo nos vemos los tapatíos?», el 50% de los encuestados en el municipio de Tlajomulco dijo tener «nada» de confianza en la policía municipal, mientras que el 29% tiene «poca»; el 17% dijo tener «algo» de confianza en la policía y solo el 3% «much» confianza. Por otro lado, si consideramos la satisfacción de la ciudadanía encuestada con los servicios que provee la policía en Tlajomulco, los datos tampoco son muy halagadores. El 41.82% está insatisfecho con los servicios de la policía, el 34.25% está satisfecho y el 23.67% no está ni insatisfecho ni satisfecho.

Crear un vínculo entre policía y sociedad era necesario y parecía muy prometedor para combatir lo que las estadísticas venían arrojando. Sin embargo, el modelo de policía de proximidad, señala un policía entrevistado, no ha funcionado y los policías siguen trabajando con el esquema tradicional, reactivo: patrullando y acudiendo a donde se presenten los delitos. El problema principal del modelo de proximidad, señala un miembro de la corporación, es la dispersión: los módulos de proximidad están dispersos y «no hay suficiente fuerza operativa para cubrir los módulos»<sup>30</sup>. Como se mencionó, el municipio de Tlajomulco contaba con 416.626 habitantes. Sin embargo, en septiembre de 2012, el personal ads-

---

29. EL INFORMADOR. «Concluye instalación de módulos de la Policía de Proximidad en Tlajomulco», en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/267212/6/concluye-instalacion-de-modulos-de-la-policia-de-proximidad-en-tlajomulco.htm>, acceso en mayo 2012; Entrevista 4, 07/2012.

30. Entrevista 1, 07/2012.

crito a la Dirección General de Seguridad Pública de Tlajomulco era de 602; 553 eran policías con distintos rangos y los restantes (49) personal administrativo y directivo<sup>31</sup>. Así, en Tlajomulco se tiene un aproximado de 110 policías por cada 100,000 habitantes, mientras que el promedio internacional es de 342 policías por cada 100,00 habitantes<sup>32</sup>.

(...) para implementar un programa de esa magnitud necesitas tener la suficiente cantidad de fuerza operativa, sobre todo en un municipio con nuestras características, para que lo puedas deslindar, lo puedas repartir de esa manera. Estuvo mal aplicado desde un inicio y poco a poco se fueron dando cuenta de que no funcionó. Los módulos se transformaron en situaciones de riesgo para los elementos, por los ataques que hemos recibido últimamente todos los policías en general. Al hecho de dejar un policía establecido y que los otros anduvieran patrullando vía tierra, queda entonces el elemento desprovisto de cualquier seguridad al momento de un ataque.

La dispersión del municipio de Tlajomulco es un elemento que dificulta la provisión de servicios públicos, entre ellos los de seguridad pública, pues la mayoría de las localidades del municipio están conformadas por menos de mil habitantes<sup>33</sup>. Del mismo modo, uno

---

31. GOBIERNO DE TLAJOMULCO. «Plantilla de personal actualizada 2012», en <http://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/numinas/32Veplantillapersonal2012.pdf>, acceso en julio 2012.

32. ZEPEDA LECUONA, Guillermo. «Seguridad y justicia penal en los Estados. 25 indicadores de nuestra debilidad institucional», en México Evalúa, [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA\\_INDX\\_SJPE-LOW.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDX_SJPE-LOW.pdf), acceso en mayo 2014.

33. El municipio de Tlajomulco está dividido en 274 localidades de las cuales solo cinco cuentan con una población mayor a 20 mil habitantes; «la mayoría de las localidades del municipio (es decir 231) están conformadas por menos de mil habitantes cada una (esto es) dichas localidades concentran no más de 5% de la población municipal». Gobierno de Tlajomulco. «Diagnóstico de las condiciones demográficas, de las viviendas y los servicios públicos básicos en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga». 2012, documento sin publicar.



de los argumentos más reiterados entre los entrevistados es que el número de miembros de la corporación con los que cuenta el municipio no es suficiente.

Definitivamente no es suficiente el número de policías y más porque en esta administración hubo (...) depuración de la policía municipal o de los elementos de seguridad pública municipal por los vicios añejos que se tenían (La oficina de) Asuntos Internos metió de un total 600 elementos, a 380 bajo investigación y se dio de baja a 192 (Por ello, actualmente) el número ideal de miembros en la policía sería 1800<sup>34</sup>.

(...) estamos ampliamente rebasados. Aquí en Tlajomulco se llegó a la situación de que primero pensaron en hacer los desarrollos habitacionales y luego en darles los servicios y hasta el último de los servicios, dejaron a la seguridad pública (Se deberían contratar) al menos el triple de lo que hay<sup>35</sup>.

(...) hace falta contratar mucho personal. Somos pocos para cubrir un sector tan grande (Entrevista 3, 07/2012).

Desde el inicio de la policía de proximidad, y dado el bajo número de policías en la corporación, solo se manda a un elemento para atender el módulo de proximidad<sup>36</sup>.

Hay un policía por módulo establecido y hay dos que están patrullando el área. Pero ante la gran cantidad de bajas que nos han generado estas personas [la administración] nos vemos obligados a tener un policía, cuando se tiene elemento se manda al módulo, pero toda la fuerza la dedicamos a patrullaje. A nosotros nos interesa tener más la fuerza vigilando y en patrullaje que un módulo donde el elemento se va a estar durmiendo, no va a estar al tanto, que va estar haciendo tontería y media; que ya recibió a la esposa, que ya recibió a la novia, que la esposa se queda hasta que termi-

---

34. Entrevista 2, 07/2012.

35. Entrevista 1, 07/2012.

36. Id.

na de comer y le ayuda a hacer el aseo. Situaciones que salen de contexto. Por eso se ha optado mejor por dedicarnos netamente a la vigilancia y el patrullaje.

De hecho, de entre las actividades que realiza la mayoría de los policías no están las de proximidad, sino más bien «atender emergencias, recorridos de negocios de 24 horas, vigilancia a los negocios, patrullaje y presencia en módulos»<sup>37</sup>. En opinión de otro entrevistado,

La policía de proximidad no ha funcionado. Fue un buen proyecto (...) pero se confundió mucho la policía operativa con la policía de proximidad, siendo que deberían tener funciones distintas. El de proximidad es más el policía de barrio, el que se identifica con los vecinos, más social; y el operativo, pues bueno es el policía normal. La verdad es que no ha funcionado la policía de proximidad, porque el policía es policía y no identifica la diferencia entre las dos actividades (Los policías operativos) que se fueron a proximidad no estaban preparados para ser de proximidad, ellos tenían la mentalidad todavía de operativo<sup>38</sup>.

De esta y otras entrevistas aquí citadas se desprende un hecho evidente: la policía que fue asignada a tareas de proximidad social le faltó capacitación para conocer e involucrarse más en lo que significa ser un policía de proximidad. No se puede asumir simplemente que el cambio de nombres transformara la idea que el policía tiene de sus funciones. La inducción y capacitación es un paso fundamental para que los policías puedan comprender qué es la policía de proximidad, para que puedan operar lo que los directivos y administrativos se imaginaron cuando pusieron en marcha la policía de proximidad.

Así, el modelo también enfrenta serios retos por la falta de voluntad de algunos policías que argumentan que su trabajo es ser

---

37. Entrevista 3, 07/2012.

38. Entrevista 2, 07/2012.

policías y no trabajadores sociales. La mentalidad del policía no sufrió cambios después de los cursos de capacitación en que los involucró la autoridad municipal. Se sigue pensando que el policía está para imponer el orden y no para, en coordinación con la ciudadanía, crear un ambiente de vida seguro.

(...) no se supo asentar la idea [de policía de proximidad], principalmente en lo que es la policía, el elemento policiaco (...) Es más fácil adaptarte al otro sistema de trabajo de que voy y lo golpeo porque es cholo o voy y lo maltrato porque es borracho. Es más fácil. Mucha gente trae ese concepto de que ser policía no es propiamente ser un servidor público, sino ser el martillo del sistema de seguridad pública<sup>39</sup>.

Ser «el martillo» del sistema de seguridad pública es una idea arraigada entre los elementos de la policía operativa en Tlajomulco, esto es, a pesar de que una de las áreas administrativas relevantes de la Dirección General de Seguridad Pública es la Jefatura de Prevención del Delito, esta oficina aparece en el imaginario policial como aislada de la seguridad pública en el municipio, dedicada al «servicio social» y no a la «actividad policial». El área de Prevención del Delito se dedica a implementar programas como la promoción de una cultura ciudadana; reconstrucción del tejido social; creación de programas de desarrollo comunitario; fortalecimiento de la solidaridad entre los vecinos; coordinar acciones interinstitucionales con dependencias municipales, estatales y federales en materia de prevención del delito; fomento a las reuniones de comités de vecinos para el intercambio de opiniones y propuesta de soluciones; fomento de una cultura de participación ciudadana, legalidad y denuncia ciudadana, entre otras (art. 26).

Esta área se integra por preventólogos o policías con este perfil encargados de poner en marcha programas y actividades como «aprendiendo a cuidarte», «prevención juvenil», «padres en prevención», «vecinos en alerta», «programa DARE (Drug Abuse Resis-

---

39. Entrevista 1, 07/2012.

tance Education)», «foro de prevención del delito», «conferencia de prevención del delito» y «escuelas abiertas para la equidad», entre otros. Actualmente, está compuesta por 14 policías con diferentes rangos y cuatro empleados administrativos<sup>40</sup>.

Si se sigue la propuesta teórica de la policía de proximidad, el área de prevención del delito puede ser una base sobre la cual partir para ir cambiando la forma tradicional en que se relaciona la policía con la sociedad. De hecho, el titular del área señaló que cuando se lanzó el proyecto de policía de proximidad, varios de los miembros de esta jefatura impartieron cursos a los policías operativos que fueron asignados a las tareas de proximidad<sup>41</sup>, un ejercicio que se debería seguir haciendo, dada la situación en que actualmente se encuentra la policía de proximidad: operando como tradicionalmente lo había venido haciendo, «a la antigua»<sup>42</sup>.

#### 4. Servicio Profesional De carrera Policial

En 2010 el municipio aprobó el reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial (SPCP), cuyo objetivo es profesionalizar a los miembros de la policía preventiva, mediante la selección, capacitación, seguimiento de cursos de actualización, certificación y evaluación periódica. Es importante señalar que el Reglamento del SPCP estipula que «ninguna persona podrá ingresar a la corporación si no ha sido debidamente certificado y registrado en el Servicio»; es decir que, para ser parte de la policía preventiva, se tiene que cumplir una serie de requisitos que hará de la policía una institución más profesional y estable para el desempeño de las funciones de previsión y seguridad. El artículo 60 del RSPCP de Tlajomulco enlista los requisitos que deben cumplir los seleccionados. Entre ellos destaca la acreditación de estudios, dependiendo del cargo que se busque. Así, se estipula que

---

40. Entrevista 4, 07/2012.

41. Id.

42. Entrevista 1, Entrevista 2, Entrevista 3; 07/2012.

(...) en el caso de aspirantes a las áreas de investigación (es necesario contar con) enseñanza superior; tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente; y en caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica (...)

De acuerdo con datos proporcionados por la Dirección General de Seguridad Pública, el nivel de estudios de los miembros de la policía municipal de Tlajomulco se distribuye como sigue:

nivel	porcentaje de policías
Primaria	7.77
Secundaria	49.90
Bachillerato	37.07
Carrera técnica	0.54
Universidad	3.43
Sin dato	1.26

Elaboración propia con datos de la DGSP Tlajomulco.

El reglamento también señala que el candidato debe aprobar los exámenes de ingreso y cursos de formación, así como evaluaciones de control de confianza. Una vez dentro de la corporación, las evaluaciones se realizan una vez al año<sup>43</sup> e incluyen exámenes médicos, psicológicos, toxicológicos, de polígrafo y de conocimientos, entre otros.

El Sistema Profesional de Carrera Policial tiene escasos cuatro años de haber entrado en operación en el municipio y, desde entonces, los policías son sujetos, de forma obligatoria, a las demandas del mismo. Será la piedra angular que determinará el éxito o fracaso de, por ejemplo, la policía de proximidad. De acuerdo con Fröhling, «las agencias policiales con mayores niveles de profesionalización tienen más probabilidad de cambiar exitosamente al modelo de policía de comunidad»<sup>44</sup>.

Personal de la Dirección General de Seguridad Pública señala que desde la entrada en vigor del SPCP han sido contratados policías

43. Entrevista 2, 07/2012.

44. FRÖHLING, Hugo. «The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing»... op. cit., p. 130.

bajo la nueva reglamentación; esto es, cumplen con los requisitos estipulados por ley para fungir como miembros de la policía en Tlajomulco.

(...) el personal que se está contratando tiene que cumplir con los requisitos mínimos que es la preparatoria y haber sido egresado de la academia con la intención de inducir a los elementos a que en lugar de ser una ocupación [el trabajo policial] sea una profesión. [Además] los elementos nuevos no los estamos juntando con los viejos para no contaminarlos<sup>45</sup>.

Por otro lado, hasta septiembre de 2012, 192 policías habían sido separados de su cargo<sup>46</sup> por incumplir con los requisitos que establece la ley (exámenes toxicológicos, examen de control de confianza, exámenes de conocimientos). Ante esta situación, uno de los policías entrevistados señaló que, si bien han dado de baja a muchos policías que no tienen el perfil y que eran un lastre para la corporación, también han separado a muchos que hacían bien su trabajo, pero que no pudieron pasar las evaluaciones de conocimiento:

hay inconformidad de muchos elementos (...) hay aquí un compañero que le está costando un trabajal sacar su primaria pero que es un policía que lo piden, por la calidad, la atención que la da a la ciudadanía (...) Es un policía de línea<sup>47</sup> que no ha tenido oportunidad de crecer por sus limitantes en cuestiones de educación, pero trabaja mucho mejor que muchos policías segundo y terceros.

Como se puede observar, el SPCP enfrenta retos serios. Funcionarios del ayuntamiento señalan que la implementación exitosa y global (contar con el 100% de los miembros de la policía cumpliendo

---

45. Entrevista 2, 07/2012.

46. Id.

47. Los policías en Tlajomulco se distribuyen en el siguiente escalafón, dependiendo de su grado de estudios y experiencia: 1) oficial; 2) suboficiales; 3) policías primero; 4) policías segundo; 5) policías tercero; y 6) policías de línea.

los requisitos de profesionalización) del SPCP pone a las autoridades municipales frente a problemáticas importantes. La primera es que alrededor del 50% de los elementos activos no cumple y no cumplirá con los requisitos establecidos para permanecer en la corporación (exámenes médicos, psicológicos, toxicológicos, de polígrafo, evaluaciones, formación, estudios socioeconómicos, etc.). Esto conduce a la segunda problemática, pues la reglamentación (desde constitucional hasta secundaria) señala que los miembros de las corporaciones policiales que no cumplan los requisitos de las leyes vigentes deberán ser separados de sus cargos sin la posibilidad de ser reintegrados, pero con la obligación de la autoridad gubernamental de otorgar una indemnización<sup>48</sup>. De acuerdo con datos de la Dirección General de Seguridad Pública, esto se traduce en una erogación del municipio de aproximadamente 50 millones de pesos en indemnizaciones para todos aquellos miembros de la policía que no cumplan con los requisitos para obtener el Certificado Único Policial<sup>49</sup>. De hecho, si se observa las experiencias de otras direcciones de seguridad pública municipales, la indemnización de los policías que no cumplen los requisitos estipulados por la reglamentación ha sido siempre un gran problema para el municipio (ver caso de Tijuana, Saltillo o Huixtla)<sup>50</sup>.

---

48. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 123, Letra B, Fracción XIII, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, acceso en abril 2014; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art. 310, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>, acceso en abril 2014; Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de Tlajomulco, art. 310, en <http://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/documentos/transp/reglamentosvigentes/reglamentoservicioprofesionalcarrerapolicial.pdf>, acceso en abril 2014.

49. Esto es problemático, sobre todo si se considera que el SUBSEMUN, en 2011, solo aportó 10 millones de pesos para impulsar el cambio en el modelo policial en Tlajomulco.

50. GARCÍA, Lorena. «Costaría indemnizar a policías hasta 50 mdp», en *El Mexicano*, en <http://www.elmexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2012/05/09/572846/costaria-indemnizar-a-policias-hasta-50-mdp.aspx>, acceso en junio 2012; FLORES, Rodrigo. «Gastarán 13 mdp en indemnizar a ex polis», en *Zócalo Saltillo*, 2012, en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/gastaran-13-mdp-en-indemnizar-a-ex-polis>, acceso en junio 2012.

Como ha sucedido en otros casos de reforma policial en América Latina y Estados Unidos<sup>51</sup>, las autoridades municipales de Tlajomulco también se han enfrentado a la reticencia de los policías frente a la profesionalización, o frente al cambio que exige la introducción del modelo de policía de proximidad:

a algunos policías sólo les interesa que los pongas en el Sector IV que es la carretera a Morelia o en el sector I que es la carretera a Chapala. A ellos no les interesa que los asciendas, que los profesionalices, a ellos les interesan sus parcelas de trabajo (...) en esos sectores es donde pueden “trabajar” [robar] mejor (...) porque como la gente que pasa no son del municipio, los pueden asaltar perfectamente<sup>52</sup>.

Asimismo, algunos miembros de la policía señalan que «sí hay personas que se niegan rotundamente [a profesionalizarse]. Hay personas que dicen “sabes qué, yo por eso soy policía, la escuela nunca se me dio”»<sup>53</sup>. Entonces, uno de los retos más importantes que enfrenta el éxito de la profesionalización de los policías es cambiar el imaginario policial (que se deriva del colectivo, del de la sociedad en general), esto es, su entendimiento de lo que es un policía, el espíritu de la corporación, sus metas, su misión y su función en un entramado social que aspira a ser democrático. Como bien lo señaló un entrevistado «(...) no tenemos la cultura de ver la policía como profesión, llámese policía federal, estatal, municipal»<sup>54</sup>. El reto también está vinculado con la contratación de policías con vocación, con policías que estén ahí para servir a la sociedad<sup>55</sup> y no porque no tuvieron otra opción laboral. De acuerdo con un entrevistado,

---

51. FRÜHLING, Hugo. «The Impact of International Models of Policing in Latin America»... op. cit., p. 207; GREENE, Jack. «La policía de proximidad en Estados Unidos: Cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía»... op. cit.

52. Entrevista 2, 07/2012.

53. Entrevista 1, 07/2012.

54. Entrevista 2, 07/2012.

55. En la encuesta Justicia barómetro, desarrollada en 2009 en el municipio, solo el 40% de los policías encuestados señaló que se había metido a la policía para servir a la sociedad.



(...) en mi trabajo he conocido buenos policías y malos policías. Generalmente, los buenos policías son los que tienen vocación, los que entienden cuál es su labor (...) sus quejas no son por necesidades personales sino necesidades colectivas: se quejan, por ejemplo, de que no hay patrullas. En cambio el que no tiene vocación se queja de que no le dieron un bono o de que no le llegaron sus vales a tiempo. El que tiene vocación se queja de que no hay un centro de detención al menor, se queja de que no hay una correcta operación del ministerio público. Entonces es básico que quien vaya a desempeñar la labor policial tenga una vocación de proteger a la gente, que le guste su trabajo, que sepa en qué consiste y que esté dispuesto a estar ahí por el sueldo que le están ofreciendo<sup>56</sup>.

De acuerdo con miembros de la Dirección General de Seguridad Pública del municipio, cierto número de policías ha rechazado participar en programas, auspiciados por SUBSEMUN, para mejorar su perfil profesional o nivel educativo y, con esto, incrementar sus posibilidades de obtener el Certificado Único Policial. El argumento que presentan los policías, según personal administrativo de la Dirección General, es que las exigencias de profesionalización de la administración municipal solo durarán tres años, por lo que no habría de qué preocuparse dado que llegará otra administración en el corto periodo. Asimismo, algunos policías no solo no han querido participar en cursos de profesionalización, sino que critican la forma en que los recursos de SUBSEMUN son distribuidos, señalando que se les debería dar un bono (como se hizo en la administración anterior —2009/2010— dadas las presiones de los policías) en lugar de utilizarlo para comprar patrullas o pagar cursos<sup>57</sup>.

Es también relevante la opinión de los policías en el asunto de su profesionalización. En opinión de un miembro de la corporación, la profesionalización es un asunto importante y necesario. Sin embargo, señala que los cursos de profesionalización y en-

---

56. Entrevista 5, 07/2012.

57. Id.

trenamiento «no (son) los adecuados para el tiempo que estamos viviendo. Aquí todavía nos siguen mandando a cursos de manejo básico de armamento y equipo, siendo que en otras corporaciones ya se tienen capacitaciones más adelantadas, más ad hoc a lo que está aconteciendo».

Como parte de los cursos de profesionalización está el tema del respeto a los derechos humanos, donde los avances no han sido muy significativos. Los policías de Tlajomulco siguen siendo acusados de violentar los derechos humanos tanto de la ciudadanía en general, como de presuntos delincuentes. Así lo ha documentado, por ejemplo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), mediante diversas recomendaciones en las que sugiere a la autoridad municipal que inicie procedimiento administrativo contra los policías que han abusado de sus funciones y violentado los derechos y la integridad de varios ciudadanos<sup>58</sup>.

## conclusiones

Este artículo muestra que la reforma policial en el municipio de Tlajomulco, en las vertientes de policía de proximidad y carrera policial, enfrenta varios retos importantes que son compatibles con las advertencias que han hecho varios estudiosos de este tema. El primero tiene que ver con la transformación del imaginario policial, esto es, difícilmente podrá operar en la práctica lo escrito en códigos legales si no se trabaja en cambiar «la cultura organizacional» y la idea que el policía tiene del rol que debería desempeñar en una sociedad que ahora busca democratizarse<sup>59</sup>. Se debe trabajar en la implementación de una filosofía policial

---

58. Ver Recomendaciones 8/2009; 14/2010; 15/2010; 49/2011; y 21/2012, CEDHJ.

59. BAYLEY, David. «Democratizing Police Abroad. What to Do and How to Do It?». National Institute of Justice, 2001, en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>, acceso en enero 2014, p. 21; CORDNER, Gary. «Community Policing. Elements and Effects»... op. cit., pp. 401-418.

compatible con prácticas democráticas, esto es, servir y proteger a la ciudadanía y dejar de ser «el martillo del sistema de seguridad».

Un segundo reto que se deriva de la evidencia aquí presentada tiene que ver con mejorar la capacitación a la que son sometidos los policías. Esto incluye pensar en la profesionalización en serio, mediante la creación de una escuela policial como la de los Carabineros de Chile, o bien la coordinación con universidades locales para desarrollar programas de formación policial.

Finalmente, uno de los retos más importantes es que la autoridad municipal considere empezar a capacitar a sus elementos en el nuevo sistema penal acusatorio (en vigor a nivel federal desde 2008 y esperando aprobación en el Estado de Jalisco); es fundamental que los policías conozcan los componentes de sistema adversarial/acusatorio, pues su rol será diferente: desde 2008, y de acuerdo con el artículo 21 constitucional, todas las policías tendrán, bajo la conducción legal del MP, facultades de investigación en la comisión de los delitos. Más importante aún, con el sistema acusatorio, el debido proceso está en el centro de cualquier acción (detención por ejemplo) de las autoridades de seguridad pública. Capacitar a los elementos policiales en el nuevo sistema penal acusatorio puede fungir como un instrumento para disminuir la violación de los derechos humanos de la que actualmente son acusados.